

## The Meaning of Metaphor and Its Applications of Problem-Solving In School Administration

*Whang, Nai-Ying*

### Abstract

Metaphor is defined as a conceptual system. Because metaphors exist everywhere in daily life, the behavior of school staff is influenced extensively by metaphors. Further speaking, the problems of school administration are usually caused by the mistake of metaphor exercises. Therefore, it is a key point to solve the problems of school administration by the metaphor exercise. This study explores the meaning and analyzes its applications in problem-solving of school administration by literature review and case study. As a result, it is found that, metaphor exercises will play an important role in solving the problems of school administration.

Keywords: Metaphor, Conceptual System, Problem-Solving

## 從美國教育券之實施論我國教育券政策

符碧真

### 【摘要】

我國政府近年來努力致力於縮短公、私立學校間的差距，教育部研議對私立高中職及大專學生每人每學年發給新台幣一萬元的教育券，由於所需經費每年高達九十六億元新台幣，計畫一提出曾引起很大的爭議。台北市教育局自八十七年八月起發給五歲以上兒童每名每年一萬元幼兒教育券的作法，亦引起各界不同的看法。美國實施的教育券主要是藉著市場競爭的壓力，督促學校改進教育品質，增進教育機會均等，並鼓勵學生選擇適合自己的學校就讀。實施期間教育券的爭議不斷，他山之石可以攻錯，本文論述教育券的源起、發展、理論基礎、實施情形、正反意見、中美教育券的不同及對我國的啟示，或可供我國教育決策者參考。

關鍵字：1.教育券  
2.家庭選擇學校  
3.家庭選擇

## 一、前言

民國八十三年教育部舉辦第七次全國教育會議，在「教育資源分配」議題上獲得一項結論：為縮短公私立學校差距，政府應增加補助私立學校，不以硬體為限；並研議以教育券（educational vouchers）直接補助學生的可行性（教育部，1994:250），這是我國首次在官方資料中呈現教育券的構想。民國八十四年「中華民國教育報告書」更提及教育部將研擬推動教育券的實施（教育部，1995:197）。

長久以來，政府教育經費多直接補助學校，學校將獲得的經費藉由建築校舍、添購設備、延攬師資等方式，運用到學生身上。教育券則是反向思考，由政府編列預算，直接補助符合特定資格的學生。教育券與目前「國民教育階段重度身心障礙學生教育代金」、「殘障學生、殘障人士及低收入戶子女就學減免學雜費」及「公教人員子女教育補助費」等性質甚為相近（教育部，1995:197），足見我國研擬推動的教育券偏向社會福利性質。

教育部於八十六年四月公佈，擬自八十七學年度起補助私立高中職及專科以上學校學生每人每學年新台幣一萬元的教育券，抵充學費。（註1）消息傳出，引起各方議論。依八十六年度教育統計（教育部，1997），私立高中職學生約四十一萬人；私立大專學生約五十五萬人，以補助每人每學年一萬元計，若發放對象為全國私立高中職學生，所需經費約四十一億元，若再包括私立大專學生，所需經費高達九十六億，約占八十六年度教育部總預算九百六十四億（註2）的十分之一。

教育部（1995:197）指出發放教育券的目的是：

- （一）增進教育機會均等：教育券補貼減少私校學生因負擔不起學雜費，而影響就學機會。
- （二）促進學校良性競爭：教育券補貼拉近公、私立學校間學雜費的差距，增加私校的競爭力。
- （三）提供更多選擇的機會：公、私立學校學雜費差距縮小，學生有更大的選校空間。（註3）

為達到教育機會均等的理想，高雄市開風氣之先，訂定「高雄市籍私立高級中等學校學生學雜費補助要點」，自八十五年度起對全戶設籍高雄市滿一年且就讀高雄市私立高中、職學生（請領其他補助或獲優待者除外），每學年補助一萬元，有一萬六千餘人受惠，共支出一億六千餘萬元。八十六年

度擴大到高雄市籍就讀外縣市私立高中、職學生，共支出二億四千七百二十九萬元。八十七年度亦編列二億四千多萬元預算。（註4）這種補助方式雖未被稱為教育券，但與教育部提出教育券的構想頗為接近。

受高雄市影響，台灣省及台北市自八十七年度起紛紛響應。台灣省訂定「台灣省私立高級中等學校學生學雜費補助要點」，對全戶設籍台灣省滿一年，家境貧困，且就讀台灣省私立高中、職學生（請領其他補助或獲優待者除外），每學年補助一萬元，有七萬六千餘人受惠，共支出七億六千餘萬元。（註5）台北市亦訂定「台北市私立高級中等學校學生學雜費補助要點」，對全戶設籍台北市滿一年，且就讀台北市私立高中、職學生（請領其他補助或獲優待者除外），每學年補助四千元，有三萬七千五百人受惠，共支出一億五千萬元。（註6）

台北市另於八十八年度實施幼兒教育券，對五歲以上兒童每學期發給五千元教育券，約有二萬一千餘位幼兒受惠，一年所需經費約二億一千餘萬元。幼兒教育券是類似「提貨單」的有價憑券，家長為子女選擇幼稚園或托兒所，幼兒入學後，家長將教育券交給園、所抵免學費。幼稚園和托兒所再將搜集的教育券，向市府兌換現金，以支付辦學費用。這項措施旨在滿足家長為子女選擇私立幼稚園的自由，促進公私立幼稚園的良性競爭，以及提升私立幼稚園的教育品質。（註7）

一時之間教育券成為熱門話題。綜觀上述，我國實施的教育券約可分為兩種，一是類似教育部提出教育券的構想，由政府直接補助私立高中職學生學雜費，學生領取現金，減輕家長負擔，屬於社會福利性質，強調教育機會的均等；一是政府發給家長幼兒教育券，家長只能拿到憑券，幼稚園及托兒所彙集家長繳交的教育券向政府兌換現金，偏向市場機能運作，強調家長的自由選擇權及學校間的競爭。兩種教育券本質不同，何者才是真正地掌握教育券的精神，是教育界關注的課題。由於教育券花費龐大，一旦決策有所閃失，影響至巨。國人對教育券或許陌生，但教育券的爭議在美國已有四、五十年歷史，他山之石可以攻錯，茲將教育券的源起、發展、理論基礎、實施情形、正反意見、中美教育券的不同及對我國的啟示介紹於后，以增進國人對教育券的了解，並提供教育決策者參考。

## 二、源起

講到美國教育券，就不得不提到「家庭選擇」（family choice）及「家

庭選擇學校」(school choice、parental choice、educational choice)兩個概念，茲略述於下：

### (一)家庭選擇

1960年代以前，美國民眾把政府統一規劃的學校、健康保險及社會福利制度，當作是達成「民主」與「公平」的最佳策略。但自1960年代起，民權運動者挑戰長期以白人中產階級為主流文化的學校教育。健保制度不符人民需求、缺乏人性化。1980至90年代中期，社會福利制度有浪費及欠缺效率的情形。雖然政府投入大筆經費向貧窮宣戰(War on Poverty)，但是貧窮家庭的狀況未見起色。美國民眾逐漸覺得，既然政府規劃的措施無法達到預期效果，何不把現金交給每個家庭，讓家長自行決定要選擇那一所學校給子女就學，選擇那一家托兒所育嬰，以及選擇那一種方式辦理房屋貸款，於是「家庭選擇」的呼聲崛起。同時，家庭選擇也被視為解決學校教育、健保制度及社會福利措施等弊端的藥方(Fuller, Elmore, & Orfield, 1996:8-11)。

### (二)家庭選擇學校

「家庭選擇學校」是從「家庭選擇」的概念衍生出來的，主要是挑戰長久以來政府分派學生到學校就讀的無上權力，由家長取代政府的角色，自行決定子女就讀的學校。這種權力的移轉附帶地催化學校教育型態的多樣性。

雖然「誰有權決定誰的子女就讀那個學校」，以及「誰有權決定學校教育的型態」等問題長久以來討論不斷，但是直到1960年代社會大眾才開始質疑政府握有決定學生該到那個學校唸書以及學校教育型態的大權的妥當性。再加上民權運動、美國夢的漸失，以及多元文化的衝擊等三股力量的催化，使得「家庭選擇學校」的問題躍上檯面，成為美國現代教育頗具爭議的話題(Fuller, Elmore, & Orfield, 1996:4-8)。

Gallup 民意調查(Elam, 1995)指出自1986至1994年間，全美家長對其子女接受的教育給了B的成績，對公立學校教育給了比B略低的成績，足見家長們對學校教育的不滿。同時有62%公立學校家長及81%私立學校家長，贊成家長有權為子女選擇適合的公立學校，不受居住地的限制。此外，大多數人支持家庭選擇學校的計畫。

家庭選擇學校的基本論點是，家長有權為子女選擇學校，藉由市場競爭迫使學校進行改革，並對家長及學生的需求快速反應，以吸引學生就讀(Henig, 1994:4)。家庭選擇學校的型態繁多，有些計畫對家長選校的範圍

有所限制，稱為「控制式選擇」(controlled-choice)；有些計畫不作任何限制，稱為「開放入學」(open-enrollment)。但大部分計畫藉於二者之間。茲將各種型態略述於后(Cookson, 1994:14-16)：

#### 1.就選擇範圍而言

在美國一個學區內可能包括好幾個學校。如果只允許學生選擇學區內的學校就讀，稱為「學區內選擇計畫」(intradistrict-choice)；如果允許學生跨學區選擇學校就讀，稱為「跨學區選擇計畫」(interdistrict-choice)。州政府將學雜費隨著學生撥付到就讀的學校。如果就讀的學校離住家太遠，所需交通費用多由政府負擔。「跨學區選擇計畫」不限選校地點，是所謂的「開放入學」。

#### 2.就是否包含公私立學校在內而言

如果只允許學生選擇公立學校就讀，稱為「公部門內選擇計畫」(intrasectonal-choice)；如果允許學生自由選擇到公立或私立學校就讀，稱為「跨部門選擇計畫」(intersectional-choice)。

#### 3.另類學校(alternative schools)

學區提供與傳統學校不同的另類學校，供學生選擇。另類學校針對不同的對象，如中輟生、資優生或需要補救教學的學生，提供不同的學程，學生可選擇適合自己的另類學校就學。最具代表性的是Minnesota州的開放入學政策，學生在全州的學校中選擇適合自己的學校。但是另類學校數量太少，無法滿足多數人需求，結果是只有少數人參加，多數人仍在傳統學校就學。

#### 4.磁性學校(magnet schools)

磁性學校常設於少數民族較多的地區，由政府補助經費，學校精心設計學程，提供弱勢學生另一個選擇的機會；同時也吸引白人或高社經背景的學生就讀，以自願的方式達到種族融合的目標。

#### 5.控制式選擇(controlled-choice)

學生雖然有權選擇社區內自己想要就讀的學校，但是選擇的前提是確保每所學校都能達到種族、性別及社經背景的平衡，尤其是促進族群的融合。這種選擇的範圍有所限制稱為控制式選擇，最具代表性的就是Massachusetts州Cambridge的模式。

#### 6.特許學校(charter schools)

係指政府贊助經費，卻擁有相當自主性的學校，在行政上不受政府直接監督，但在執行績效上如學生的學術表現，須對政府負責。

#### 7.抵稅計畫(tuition tax credits)

係指家長送子女到私立學校就學，繳交的學雜費可扣抵所得稅。由於適用對象包含私立學校在內，所以是「跨部門的選擇計畫」。

#### 8.教育券 (voucher plans)

政府發給每位學生一張憑單，稱為教育券。原本由政府按居住地分派至公立學校就讀的學生，可依照自己意願，選擇想要就讀的公、私立學校，並以教育券支付學雜費。教育券相當於一定面額的價值，學校在學生註冊後彙集教育券，向政府兌換現金。最具代表性的是 Wisconsin 州 Milwaukee 的教育券計畫。

全美各州或多或少都提供家長某種形式的學校選擇權，只是選擇程度的大小不同。依據1996年資料統計，全美有十六州實施全州性家庭選擇學校計畫，十三州在全部或部分學區實施公立學校選擇計畫，十一州實施擁有自主權的特許學校 (Center for Education Reform, 1996)。

### 三、發 展

「教育券」是家庭選擇學校各種型態中的一種，包括四項重要內涵。第一，學生或家庭有權選擇學校，教育券跟著學生走，學生到那個學校就學，教育券就跟到那個學校；第二，教育券面額約等於學生受教育的單位成本，適用對象多是接受義務教育的學生；第三，學生或家庭拿到教育券憑單，拿不到現金，而教育券兌換的現金由學校取得；第四，各校教育經費的多寡，端視就讀該校學生人數的多寡而定。

與傳統學校相比，教育券不只改變美國政府補助學校的方式，更重要的是大幅改變學校經營的型態。首先，長久以來都是地方、州或聯邦政府直接補助「學校」，但是教育券補助「學生」。其次，一般學生就讀的學校是依居住地分發；教育券允許學生選擇學區內、甚或是全州內任何一所學校就讀，不受居住地限制。第三，傳統學校從不擔心學生人數不足，因為學生是由政府分派的；教育券給予學生或家長自由選擇權，學校經營基於市場需求，邁向多樣化，而經營成敗的關鍵在於吸引學生數量的多寡。再者，過去政府很少補助私立學校，而有些教育券措施允許學生選讀私立學校，以教育券充抵學雜費，也就是說允許政府補助私立學校 (Catterall, 1984:9)。

教育券最早在十八世紀由 Adam Smith 及 Stuart Mill 二位學者提出，Smith 認為「如果給家長機會，他們教育子女會比政府做得好」(Thomas, 1993:8)。支持教育券的學者有傳統保守派經濟學者 Milton Friedman，有社

會主義學派社會學家 Christopher Jencks，有改革學校財務的律師 John Coons 和 Stephen Sugarman (Catterall, 1984:40)，亦有前美國總統 Ronald Reagan、George Bush 以及現任總統 Bill Clinton (Henig, 1994: Xiii) 等。

二次大戰後，美國政府認為退伍軍人若能接受高等教育，對社會會有很大幫助，遂於1944年通過「退伍軍人重新適應法案」(Serviceman's Readjustment Act)。政府發給退伍軍人一張退伍軍人券 (GI Bill)，用以支付教育費用，此即教育券的先驅 (Guthrie & Reed, 1986:9,16,82)。

1960年代初期諾貝爾獎得主 Milton Friedman 曾大力宣揚教育券的理念。在其所著「資本主義與自由」(Capitalism and Freedom) 一書中指出，公立學校教育受政府管制，違反自由市場經濟、績效責任的原則。學校教育管轄權應交由市場那隻「看不見的手」(Cookson, 1994: 28)。並認為教育券應藉由：1.家長為子女選擇學校的自由；2.杜絕公立學校壟斷教育市場；3.增加公私立學校間的競爭等機制，來提升辦學效率，改進教育品質 (Johns, Morphet, & Alexander, 1983: 26)。不過 Friedman 對教育券僅止於理念的倡導，並未提出細部實施方案。

1960年代末期社會學家 Christopher Jencks 也非常強調學校間的競爭，認為競爭才是解決公立學校學生表現平平，及學校對學生需求反應遲緩的藥方。Jencks 設計的教育券配合當時 Kennedy 及 Johnson 政府向貧窮宣戰的計畫，對弱勢學生如少數民族及窮人非常關注，因而非常強調弱勢學生的補救教育。顯見 Jencks 的設計一方面是藉由市場競爭的誘因來改進教學，另一方面是對弱勢學生教育資源的重新分配。此外，Jencks 在美國經濟機會署 (U.S. Office of Economic Opportunity) 服務時，發展出一套非常詳盡的實驗計畫，用來測試教育券的效果 (Catterall, 1984:17,36-37)。

1970年代末期加州二位長於學校財政的律師 John Coons 及 Stephen Sugarman 提出加州教育券計畫。鑒於加州各學區學生單位成本差距太大，導致不公平現象，Coons & Sugarman 想要顛覆加州政府補助學校經費的制度，設計一套兼顧自由競爭及公平理想的教育券 (Catterall, 1984:17)。他們從經濟學觀點，強調公立學校教育內涵應走向多樣化，以順應學生個別需求，也從社會學觀點，強調種族融合的重要性。不過他們反對以強制分派學生的方式達成種族融合，而是希望以自願方式達成 (Coons & Sugarman, 1978)。可惜的是，兩位律師努力的鼓吹並未獲得社會大眾的支持。

1980年代，學生 SAT 成績低落、數理能力在國際學術比賽中遠遠落後、

社會大眾對公立學校教育大失所望、企業界不滿畢業生不能為市場所用，常需花費相當的經費實施補救教育及在職訓練等事實，使得許多有識之士覺得國家陷於危機之中（Henig, 1994:26-52），而力求解決之道。自 Reagan 政府於1983年提出「危機中的國家」（A Nation at Risk）報告書後，教育改革浪潮風起雲湧，至今約可分成三個時期（Cookson, 1994:19-20）。第一波約在1983年至1986年，強調由上到下（top-down）的教育改革，例如：增加更多的經費（more money）、增加更多的管理和控制（more control），但是政府增加更多的教育投資，以及訂定更嚴格的規定，要求學校遵循，並未提升學生的學術表現，成效不如預期。第二波約在1986年至1989年，強調由下到上（bottom-up）的教育改革，例如強化教師專業化（teacher professionalization and empowerment）以及以學校為基礎的管理（school-based management）等運動。依學者 Chubb & Moe 的看法，這些改革均未找到問題的癥結，註定走上失敗的命運（1990:2）。部分較激進的人士認為美國公立學校教育已病入膏肓，必須下猛藥，揚棄傳統從教育系統內改進教學品質的思維方式，改採激烈的作法，顛覆整個教育系統，讓學生有權選擇適合自己的學校就讀，藉此刺激學校的改進，這就是1989年以來迄今熱烈討論的第三波教育改革——「家庭選擇學校」。許多為政者因而視家庭選擇學校為不需要花太多錢，就可達成教育改革的作法。

家庭選擇學校計畫有多種型態，教育券為其中之一。1980年代 Chubb & Moe 認為「教育券是改進公立學校教育的萬靈丹」（1990:217）。Reagan 和 Bush 總統都曾試圖推動教育券法案，終告失敗。美國憲法規定政治與宗教分離（separation of church and state）的原則，國會反對二位總統提出的教育券計畫包括私立學校在內，因為美國多數私立學校與宗教有關，以教育券補助私立學校，就是以政府經費補助宗教學校，違背憲法精神。Clinton 總統雖然支持教育券政策，但是不贊成教育券計畫包括私立學校在內（Wells, 1993:220; Heing, 1994, xiii; McGee, 1994:14）。至於民意的看法，1986年至1994年間 Gallup 民意調查顯示，大多數美國人支持家庭選擇學校的計畫，但不支持教育券計畫（Elam, 1995）。Carnegie 基金會1992年的調查指出，62% 的家長不贊成以政府經費補助私立學校的教育券計畫（Cookson, 1994:8）。

整體而言，1960年代家庭選擇學校計畫是作為促進公立學校內族群融合，及強化貧窮勞工階級向官僚體系挑戰的策略（Fuller, Elmore, & Orfield, 1996:4-8）；1980、90年代家庭選擇學校被視為改善教育品質及增進各社區間

文化及政治同質性的藥方。但是各方對教育券的看法分歧，成為1980年代末期起教育改革政策領域中最熱門的話題（秦夢群，1997: 127,128）。

## 四、理論基礎

Lieberman（1989: 118-229）及Chubb & Moe（1990）對教育券的理論基礎有獨到看法，略述如下：

### （一）Lieberman

提出改進教育品質（educational improvement rationale）、宗教（religious rationale）、政治（political rationale）、付稅者（taxpayer rationale）、民權（civil right rationale）等五項教育券的理論基礎。

#### 1.改進教育品質觀點

從經濟學角度，市場競爭迫使廠商以最有效率的方式，生產最佳品質的貨品與勞務。顧客則是蒐集資訊，比較各廠商提供貨品與勞務的價格與品質，在有限的金錢範圍內，作最理性、最明智的判斷，購買貨品或勞務。假設某廠商販賣的貨品或提供的勞務品質欠佳，顧客自然會找其他廠商滿足其需求。如果市面上沒有任何一家廠商令顧客滿意時，市場敏感度強的商人就會針對顧客需求另開新店，取代原有廠家，原有廠家不敵競爭，只有遭淘汰。學校教育就像一般貨品與勞務，家長或學生蒐集各校辦學情形並加以比較，以理性的判斷，選擇最適合自己的學校就讀。辦學品質欠佳的學校必須力圖改進，否則將面臨關閉的命運。

#### 2.宗教的觀點

公立學校聲稱其培養的是「人」，而非「神」，所以對各種宗教保持中立，嚴禁在校內研讀聖經、唸祈禱文。許多家長負擔不起私立學校學費，只好送子女到與其宗教信仰不合的公立學校。部分宗教人士認為公立學校這種舉措是敵視其宗教信仰。另外有些家長認為公立學校對學生管教太過放縱，無法認同學校的教育理念。教育券讓家長為子女選擇與其宗教信仰相同的學校就學，可以保護宗教的自由。

#### 3.政治的觀點

公立學校依政府規定辦學，教育內容大致相同，這或許滿足某甲的需求，但可能非某乙所愛，卻也無從選擇。如果允許家長為子女選擇與其價值觀念相近的學校就讀，就不會有政府的價值觀念強行加諸於民眾的感覺，因此教



育券被視為解決社會紛爭的工具。其次，辦學理念與目標的一致性及完整性是辦學成功的要件。公立學校教育內容、措施都是各種權力（如學區董事會、學區總監、教師公會等）角力、妥協的結果，使得辦學理念無法一貫，教育效果大打折扣。教育券允許各校堅持辦學理念的一致性，讓市場公決。雖然在自由市場也會發生妥協的情況，但是如果妥協的結果像公立學校一樣時，家長有較大的自由選擇權，拒絕妥協的結果。

#### 4. 納稅者的觀點

假定學校教育一名學生需要4800元，教育券面額為1000元。如果家長帶著教育券，把子女送到私立學校，這時政府教育這名學生只負擔1000元，家長另補差額3800元。換言之，教育券為政府減輕負擔，為納稅人節省了3800元。另外從家長角度來看，若依傳統方式送子女到私立學校就學，需繳交4800元，現在只需繳交3800元，比過去沒有教育券時少繳1000元。此外，在傳統制度下，家長選擇私立學校，不但繳的稅自己無法享用，還要另行負擔私立學校學費，導致雙重課稅的不公平，教育券則可避免這種現象的產生。

#### 5. 民權的觀點

民權律師的代表人 Clint Bolick 認為民權應包括基本權利、個人主義、及在法律之前人人機會平等三項。基本權利係指個人追求經濟福利發展的機會，不應受到政府的阻撓。教育雖不像言論自由為個人基本權利，但教育對個人經濟福利發展至為重要，所以以任何形式干預個人選擇受教育的機會，均是剝奪個人的民權。公立學校壟斷教育市場，限制人們就讀其他學校的機會，就是剝奪個人民權。教育券允許人們選擇自己想唸的學校，所以從民權的角度，應予支持。

### (二) Chubb & Moe

提出教育券體制理論（institutional theory），引起美國教育界極大的震撼。他們認為1980年代第一、二波教育改革都是在現有體制下對學校內部或周邊作改革，並沒有找到問題的癥結，註定走向失敗的命運。因為學校是體制的產物，當體制本身就是問題時，改善學校教育唯一的方法就是「改革體制」（Chubb & Moe, 1990: 26-68; Chubb & Moe, 1992: 36-52; Smith & Meier, 1995: 32-46）。

體制係指「誰有權力作決策以及採取什麼方式作決策」，約可分為民主政治控制（democratic control）及市場經濟控制（market control）兩種體制。民主政治控制體制是將決策權賦予民選的學區董事會，或依法令規定

賦予由政府指派的學區總監。學區董事會及學區總監藉其公共權威，制定教育政策、法令規章，要求學校遵行。市場經濟控制體制是政府利用公共權威訂定所有權的相關法規，決定誰有所有權，並授予所有權擁有者作決策的權力。一旦相關法規訂定完成，政府便功成身退，個人可以自由地與他人交換所需，讓市場那隻「看不見的手」操縱一切交易。簡言之，在民主政治體制下，政治人物、各級政府人員及利益團體互相角力，決定學校教育的一切，學生及家長少有置喙餘地。在市場經濟體制下，家長和學生則扮演極為重要的角色。

民主政治體制的基礎是官僚體系（bureaucracy）；市場經濟體制的基礎是自主權（autonomy）。茲將兩種體制下的學校組織型態說明如下：

1. 在人事方面，民主政治控制使得公立學校在教師資格、聘任、工作保障等事務上須依法行事，走向官僚化。教師公會的監督使得校長沒有人事權，難以激發教師的熱忱及團隊精神。市場經濟控制給予辦學者自主權，校長可以禮聘稱職者，也可以汰換不適任者，經由篩選，可選拔出與校長理念、價值觀、才能、背景及個性近似的教職員，有助於全校形成生命共同體的團隊，一同為追求組織目標而努力。

2. 在目標方面，公立學校教育目標受制於官僚體系，而有三點特色。第一，教育目標依聯邦、州及地方政府法令訂定，但法令多如牛毛，學校於是肩負無數教育任務。第二，任何學區董事會或學區總監獲得公共權威後，為展現政績都會制定新政策及規定，要學校遵守，以致學校教育目標隨之而變，不易有自己的目標。第三，為滿足人民、利益團體、政治人物及技術官僚等不同需求，各種勢力相互拉鋸、妥協，導致學校校長及教師難以決定自己的目標，無法形成團隊，共同努力達成教育目標。私立學校藉由市場區隔，以「小眾」為對象，課程設計配合小眾需求，所以教育目標簡單、明確且同質性高。此外，市場經濟控制督促學校組織不斷地調整，以達成組織目標。在調整過程中，不斷地嘗試錯誤，市場競爭優勝劣敗的壓力也督促學校不斷地修正，以符合市場的需求，因為若不隨之修正，學校將因生意蕭條而關門。

3. 在領導方面，公立學校校長像是低階經理，而非學校領導者。上級官僚體系決定政策，校長執行政策。校長受制於各種規定，又無人事權，無法選擇配合自己理念的教師，所以公立學校實際領導者是上級長官，而非校長。此外，公共權威希望校長像技術官僚一樣服從上級指揮，所以校長很難成為學校的領導者。由於遵照上級規定辦理校務者，才有升遷機會，更加強化官僚體系。雖然私立學校重要的決策權在董事會，但仍留給校長及教師充分的

決策空間，以成就其為領導者的角色，建立一個專業化、充分互動及共享影響力的團隊。再者，校長對於每位教師、教室內情況、以及好的教學是什麼樣子瞭若指掌，因此校長不但是行政的領導者，也是教學的領導者。在這種體制下，校長是教育專業決策的領導者，而非聽命行事的低階經理。

4.在教育實務方面，公立學校受制於公共權威，學校及教師專業自主權大為削弱。聯邦、州及地方政府訂頒一大堆形式化的規定，指示教師什麼時候做什麼事，該怎麼做，例如：課程、教法、教科書、各種活動的時間分配等，但是聯邦、州及地方政府離學校基層太遠，無法了解各校運作情形，而形式化的規定更無法適應個別差異，以致執行成效欠佳。此外，教師必須紀錄執行的情形，供上級檢視教師是否依規定辦事。這樣層層限制的結果，使得教師無法善用專業知識及專業判斷，做他認為該做的事。私立學校校長及教師擁有充分的自主空間，決定什麼時候做什麼事，以及該怎麼做。他們敢於採取明確大膽、甚而爭議性的作法，以吸引認同其教育目標的顧客。而學校對於採取何種策略追求卓越，達到目標，也有相當的自主權。這樣的學校氣氛會形成一個善用教師專業知能及專業判斷的團隊，他們對於學校的教育目標及達成目標的方法也有相當的共識，所以會彼此合作以爭取顧客的認同。

總之，公立學校組織型態及氣氛受制於民主政治的官僚體系，特徵是學校無法自己訂定一貫性的教育目標、校長像是聽命行事的經理、教師專業自主權無法發揮。私立學校受制於市場經濟，特徵是分權、競爭及選擇，所以學校組織型態與氣氛傾向擁有自主權、清楚的教育目標與任務、強力的領導、教師專業化及團隊合作等。私立學校比公立學校有效率並非公私之別，而是體制之別。體制塑造學校的組織及表現，足見體制的重要性。教育改革者應從體制的角度去瞭解學校，並思考改進學校教育時，體制所扮演關鍵的角色。綜上觀之，民主控制的體制是美國教育改革的障礙。

根據體制理論，Chubb & Moe (1990: 221-222) 提出具體改革建議如下：

- (1)每位學生均可選擇自己想唸的學校，不受學區限制，教育費用隨著學生所唸的學校撥付給學校。
- (2)為增加學生選擇機會，尤其是貧家子弟及偏遠地區學生，政府在經費許可下，應盡可能提供交通設施。
- (3)州政府應成立家長資訊中心，提供各校完整的資訊，安排家長親自訪問所選擇的學校，俾便家長及學生第一手了解學校的辦學情形，並作為家長與學校間的橋樑，協助家長作明智的判斷。

- (4)各校只要不訂定各種歧視的規定，可自行決定遴選學生的標準。
- (5)學校可自行決定學費收費標準。
- (6)申請過程中保證每位學生有公平的機會進入想唸的學校。
- (7)學校對於自認不適合該校學習環境的學生，有開除的自由。

## 五、實施情形

美國教育券的實施情形分以下五部分敘述：

### (一)退伍軍人教育券 (GI Bill for Veterans)

美國於1944年通過「退伍軍人重新適應法案」，聯邦政府發給參與二次大戰的退伍軍人教育券，用以支付接受公、私立高等教育或是職業教育的學雜費。在當時以政府經費補助私立學校的教育券政策，並未引起社會大眾反彈，也未引起政教分離的憲法爭議。退伍軍人教育券被視為後來學生教育券 (GI Bill for Children) 的先驅，兩者之不同在於退伍軍人教育券不是藉著市場競爭，以改善大學教育品質或提升效率為目標。實施期間有欺騙及濫用的情形，也有些大學收了學費，但退伍軍人們並不覺得學到什麼，所以學者 Jencks 和 Sugarman 認為政府實施教育券不可以放任不管，應該訂定規定，並負監督之責。

### (二)Friedman、Jencks、Coons & Sugarman 的教育券計畫

自1950年代至1970年代 Friedman、Jencks、Coons & Sugarman 是倡議教育券理念赫赫有名的學者。茲將三種教育券計畫表列如下：

表1 Friedman、Jencks、Coons & Sugarman 教育券計畫之比較

特 徵		Friedman	Jencks	Coons & Sugarman
財 務	實施對象	幼稚園至十二年級	小學為主	幼稚園至十二年級的加州學生
	教育券面額	基本補助（約等同於公立學校學生單位成本）	基本補助 對弱勢學生有特別補助	比基本補助少10% 另視學生特別需要而有不同補助
	經費來源	現有來源	現有來源加上聯邦政府實驗補助	加州政府經費補助
	追加額	可以	不可以	未提及
	校外贈與	可以	不可以	可以
相 關 規 定	課程要求	最基本要求	現行要求	以現行私立學校最低標準為最基本要求
	意識型態	不限	不得倡導種族主義及無政府主義	不限
	宗教活動	不禁止	允許私立宗教學校加入	允許私立宗教學校加入
	違法活動	不可以	不可以	不可以
	教師資格	無規定	現行州政府之規定	具有教學能力
	入學方式	學校自行決定	部分採抽籤方式	採抽籤方式
	其他			禁止其他外加規定
指配	各校訊息	政府不一定要提供	政府一定要提供	政府一定要提供
施合	交通運輸	政府不一定要提供	政府一定要提供	政府一定要提供

資料來源：Cattorall（1984:19）。

在財務方面，Friedman 力主自由主義放任式的教育券制度，主張只提供基本補助，每位中小學生所得的教育券面額相同，相當於每生單位成本，經費來源照舊。其次，允許學校為提高品質，收取額外學費，只要家長願意補足差額，亦允許家長為子女選擇學費比教育券面額還高的學校就學。同時允許家長對學校捐助經費。此種制度對富裕及子女數較少的家庭較為有利。Jencks 主張平等主義式的教育券制度，僅適用於小學生。由於 Jencks 計畫

是實驗性質，教育券面額因實驗地點不同而有別。經費來源除原有經費外，還獲得聯邦補助。對於貧窮子弟，除學區基本補助外，聯邦還給予其他補助。此外，學校不得為提升品質，而提高學費，即使家長願意補足差額，亦不得為子女選擇學費比教育券面額還要高的學校就學。這種制度被視為對貧窮家庭較為有利。另外，允許學校接受校外以單位名義提供的經費，但禁止私人對學校的捐助。Coons & Sugarman 主張權力平等式的教育券制度，是 Friedman 及 Jencks 兩種教育券的混合體，適用於加州中小學生，是將傳統加州政府補助學校的經費，改以教育券直接補助學生，其面額相當於加州每位學生單位成本的 90%。教育券面額比學生單位成本略低的原因，在於促使各校更有效率的使用教育經費。教育券面額也有些彈性，視學生年級高低、學區生活水準及特殊需要，如殘障、需雙語教育者，給予特別考量（馬信行，1996:24；秦夢群，1997: 131；盧美貴，1997: 31-32）。

在相關規定方面，Friedman 對教育券採取規定愈少愈好的原則，對課程內涵沒有特別的要求，但是建議學校應培養學生基本的語言能力、數學技能及公民價值。對於各校辦學方向、理念、意識型態、宗教信仰、教師資格及入學方式等均不加干涉，由各校自定。相形之下，Jencks 的教育券就規定得相當繁瑣。例如：參與教育券實驗的學校必須符合州政府及學區的規定。學校不得採取歧視種族、性別、宗教或社經背景的入學政策。如果申請人數超過學校所能容納的名額時，一半名額由學校自行選才，另一半則由抽籤決定。Coons & Sugarman 的教育券要求參與的學校須符合加州私立學校在課程及人事任用方面的最低標準。但是對學校一年上課天數、每天上課時數以及教師資格均未作要求。加州政府不得因學校的政治、宗教、哲學理念及意識型態而禁止其參與教育券計畫。此外，學校不得採取種族或宗教歧視的入學政策，但允許設立單一性別的男校或女校。如果申請人數超額時，由抽籤決定，惟對校內職員、校友的子女，或者是申請者之兄長已在該校就學者，可優先考慮。

在配合措施方面，Friedman 一本自由市場的觀點，不強制政府一定要提供各校相關訊息，也不須提供交通服務。Jencks 的計畫則認為各校應提供該校的課程規劃、教師素質及學生標準化測驗的成績等資訊，以協助家長了解辦學成效，作為選校參考依據。另外，政府必須提供免費的交通運輸。尤其是須藉由媒體、郵件、諮商人員的協助，使得各校訊息廣泛傳播。Coons & Sugarman 的計畫與 Jencks 相似，政府須提供學校訊息及交通服務，只是交通運輸所需費用計入教育券之內。



### (三) Alum Rock 實驗

教育券的理念雖常被提起，但真正要作實驗以了解實施成效時，卻鮮有學校願意配合。幾經折衝，終於在1972年，獲經濟機會署（Office of Economic Opportunity）及國家教育院（National Institution of Education）的贊助，在加州 San Jose 的 Alum Rock 從事五年實驗。這個實驗充分反映 Jencks 強調自由與公平的社會政策。因惟恐私立學校加入，招來公立學校的反彈，所以只有公立學校參與。實驗期間最多有十四校、十五個學程。該實驗有兩大特色，第一，聯邦政府資助學校提出教育改革的構想，設立有別於傳統的另類學校；第二，教育券發放對象為低收入勞工家庭，使貧窮子弟對學校教育有更公平的購買力及參與機會。1972年 Nixon 總統廢止經濟機會署，將教育券的主導權轉交國家教育院。但國家教育院面臨經費緊縮及前途未卜的困境，對教育券興趣缺缺，而導致後繼無力（Catterall, 1984:31-32）。

Rand Corporation 對 Alum Rock 的實驗作了研究，是最早系統化評估教育券的社會及教育效果。因為只有兩年的資料紀錄，而且只有學生的閱讀成績資料，再加上實驗計畫不斷調整，所以實驗結果難獲定論。初期，雖然富裕家庭善用家庭選擇學校的機會，選擇另類學校，但是大部分的家長們仍然選擇住家附近的學校就讀。教育券實施一段時間後，家長們漸漸有了經驗，才選擇離家較遠，子女想唸的學校。然而並無實徵資料顯示教育券措施有助於學生閱讀能力的提升。其次，許多人擔心教育券會使種族隔離更形惡化，但結果顯示種族平衡仍相當穩定。再者，對強勢及弱勢家庭提供公平的資訊管道是教育券成敗的關鍵，如果有差別待遇，將會導致種族或階級隔離更為嚴重。結果顯示高社經背景家長對各校較為了解，且多經由書面資料得到訊息。弱勢家庭多經由口口相傳得知訊息，資訊較不完整。但久而久之，二者間的差距漸漸消失，顯示本實驗對強勢或弱勢家庭已作到資訊提供的公平性。總之，Alum Rock 的實驗為化解阻力，省略了教育券關鍵的特點如私立學校的加入，使教育券的原意盡失，加上資料不全，使得實驗結果在增加學校間的競爭、提升學術能力、達成族群融合的成效上難以論斷（Henig, 1994: 119-120）。

### (四) Milwaukee 的教育券

Wisconsin 州 Milwaukee 實施的教育券是全美第一個經州議會立法通過的。1990 年初實施時，為使弱勢家庭有另一個選擇學校的機會，該計畫規定家庭收入未超過全國貧戶收入1.5倍，及未曾就讀私校者，皆可申請到非宗教

性的私立學校就學。非宗教性的私立學校如果符合政府規定的健康及安全標準，並保證不歧視任何人的前提下，均是教育券的適用對象。1995年計畫略有改變，條件放寬，宗教性的私立學校可包括在內，幼稚園到小學三年級期間曾經在私立學校就學者亦可申請。1994年以前規定使用教育券人數不得超過公立學校的1%，且不得超過該私立學校學生人數的49%，1995年放寬規定，使用教育券的人數不得超過公立學校的1.5%，且不得超過該私立學校學生人數的49%-65%。申請人數過多時，採隨機抽取方式決定。註冊入學人數由1990年的341位，增加到1993年的742位，及1995年的830位。市區內每位勞工家庭子弟可以獲得州政府補助相當於公立學校學生單位成本的教育券，用以支付私立學校的學雜費，不足者自行補貼。1990年教育券價值約為2500美元，1995年價值約為3200美元（Linda, 1991:5-6; Cookson, 1994:66-68, 152; Witte, 1996:118-120; Yamashiro & Carlos, 1995）。

Witte 追蹤1990至1993年 Milwaukee 的計畫發現：

1.教育券使用者多為家境貧窮、家長教育程度較高，對公立學校教育較不滿意者，足見教育券確實達到當時立意，提供貧窮勞工家庭子弟另類選擇的機會。

2.參加教育券計畫的家長，比公立學校家長對教育更為關注與投入。他們花費較多的時間與學校聯繫子女的學習狀況、參與學校的活動、陪伴子女在家作功課，多數家長贊成這個計畫繼續實施。

3.使用教育券進入私立學校的學生，學業成績並沒有比公立學校學生好，中途輟學的比例亦相當高。研究結果頗令人不解的是，何以家長的參與增加，卻未帶來學校辦學效率的提升以及學生學術表現的改善。

此外，要注意的是，這樣的研究結果無法推論到1995年教育券計畫擴大到包含宗教性私立學校在內的情況，也無法類化到其他沒有家庭收入限制及沒有隨機抽取的教育券計畫（Witte, 1996:135; Yamashiro & Carlos, 1995）。

### (五) Louisiana 州的教育券

Louisiana 州經過長期改革失望之後，認為唯一的方法是給家長們為子女選擇學校的權利，藉由市場競爭達到學校改革的目的。在「學習權委員會」（Right to Learn Committee）的領導下，Louisiana 州給予幼稚園到小學三年級的學生面額相當於1500美元的教育券，用以支付學雜費。該教育券計畫要求學生每學年年初及年終均須接受全國性常模測驗，並將結果告知「學習

權委員會」，以了解學生學習成效（Linda, 1991:6）。Louisiana 州教育券的成效如何，尚待評估。

## 六、正反意見

教育券在美國實施時正反意見僵持不下。茲將雙方論點分陳於下：

### （一）支持者之論點

美國在1970年代人權高漲時期，公共政策強調公平性（Equity）；1980年代面對資源稀有性，公共政策講究效率（Efficiency）；1990年代公共政策除了追求公平與效率外，選擇的自由（Liberty）成為新興的呼聲（盧美貴，1997:17）。美國教育界常以效率、公平及選擇的自由作為評估教育政策的指標（Guthrie & Reed, 1986:5-6）。教育券的擁護者認為教育券是兼顧效率、公平及自由的最佳策略。

#### 1. 就效率而言

教育券措施將市場導向的概念納入教育體系，學生及家長好比是買方（顧客）；學校好比是賣方（商家）。商家為招徠顧客，必須提供價廉物美的貨品。而顧客本著貨比三家的態度，挑選最適合個人需求的產品。在市場機能的運作下，高品質的學校必定是門庭若市，蓬勃發展；品質差的學校必定是門可羅雀，甚而關門大吉。在全校教職員為生命共同體的體認下，必定盡全力提升教學品質及辦學效率。教育券適用對象原僅限於公立學校，後來有學者建議將私立學校納入，因為私立學校講究成本效益，常在有限的經費下，提供質佳的教育。將私立學校納入後，公立學校承受更大的壓力，需卯足全力，提升辦學成效，吸引顧客，以與私立學校一爭長短（秦夢群，1997:132；Yamashiro & Carlos, 1995:2）。

#### 2. 就公平性而言

學區按學生居住地分派入學，但學校教育的品質常因學區不同而有差異。富家子弟受父母的庇蔭，住在高級住宅區，接受高品質的教育；貧窮子弟因父母的經濟狀況欠佳，住在貧民窟，接受品質較差的教育。學生受教育的品質由居所的「地理位置」來決定，既不合理，亦不公平。尤其是富家子弟不滿意學區內的學校時，可以搬遷至令他們滿意的學區，甚或選擇教學品質較佳的私立學校。而貧家子弟則幾無選擇學區或就讀私立學校的機會，至不公平。教育券打破學區制，甚而有些教育券計畫將私校納入，使得高品質教

育不再是有錢人的專利。每位學生都可以選擇適合自己的學校就學，不受居住地理位置及社經背景的限制，使學生的受教育機會更趨公平（秦夢群，1997:132）。再從學生單位成本的角度來看，各州或甚而同一州不同學區之間，因財政狀況貧富差異過大，導致每生享有的教育經費差距懸殊。教育券的面額等值，每位學生享有相同的教育經費。甚而有些教育券計畫對於特殊學生，在面額上給予特別考慮（Catterall, 1984:26）。教育券可以解決不公平的爭議。

#### 3. 就選擇的自由而言

教育券強調市場競爭，而強化各校競爭力的方式之一就是各出奇招，吸引顧客。有些學者認為公立學校相似性太大，如果教育券只限於公立學校，選擇性有限。若將私校納入，因為私立學校在辦學理念、學校組織及教材教法上比公立學校多樣化，公立學校只有努力發揮創意，建立辦學特色，才能生存（Catterall, 1984: 26）。此外，教育券一方面在鼓勵賣方（學校）發揮創意，建立辦學特色，以吸引買方（學生）購買意願。另一方面，買方依據自己的能力、性向選擇適合自己的產品（學校教育）。教育券將買賣雙方作最佳的配對，在買方、賣方兩相情願下，校方心懷歡喜的「教」，學生心懷歡喜的「學」，教學品質的提升才有希望。

### （二）反對者之論點

持反對意見者主要是公立學校的教職員，因為公立學校就是教育券要挑戰的對象。學術界除了提出教育券的學者外，對教育券亦持反對意見。反對論點略述如下：

#### 1. 教育券理性選擇的理論遭受質疑

教育券是從理性選擇（rational-choice theory）的論點出發，認為家長們會根據理性判斷，為子女選擇最好的學校就讀。理性選擇理論的假設是：在眾多選項中，人們會選擇對個人最大效益者，而每個人追求個人最大效益會創造一個理性和公正的社會。在這種假設下，如果有機會選擇學校，個人會選擇最佳的學校。但問題是人們作決定時都是根據理性嗎？從心理分析理論來看，個人的經驗，包括潛意識，會影響個人態度、信念，繼而影響個人的決定，所以作決定的過程絕不是單憑理性。經濟學家傾向將文化、習慣、傳統、角色、責任等因素對塑造個人喜愛的影響降至最低，而社會學家則恰恰相反。Wells的研究發現：黑人家庭面對一所學術表現良好的學校，以及另一所多數是黑人學生的學校兩種選擇時，會選擇後者，這是因為美國種族歧視

根深柢固，家長考慮子女在以黑人為主的學校較能維持自尊的緣故。另外從文化資本（cultural capital）的角度來看，階層化的形成不只是受收入、財富、種族等的影響，也與價值觀有關。不同的階層對教育的價值有不同看法，例如上層階級視教育為階級的象徵，具裝飾價值；對中上階級，教育提供個人未來向專業人員及企業發展的保證；對中層階級，教育成為追求成功之道；對勞工階級，教育對其社會流動只有邊際效益。其次，文化資本論者認為家長為子女選擇私立學校，並非基於理性，也非從學術品質的考量，而是為了教育的象徵性價值。理性選擇理論忽略社會階層化及文化資本象徵對個人選擇偏好的影響，也把人類作決定的過程看得太簡單了，與事實不符（Cookson, 1994:107-112）。

## 2. 教育券包括私校在內的爭議

美國有85%的私立學校是宗教學校，若教育券適用對象包含私立學校，會被視為以公款補助私立學校傳授宗教課程，違背憲法「政治與宗教分離」的規定（Henig, 1994: 68-69；Kemerer & King, 1995: 307-311；Wells, 1993: 210）。其次，公立學校受政府監督；私立學校自己管自己。私立學校有自主權，自行決定課程、聘用教師、入學方式及學雜費標準。如果教育券適用於私立學校，接受政府補助，私立學校就必須遵守政府規定，譬如不得歧視不同種族或家庭背景的學生，亦不得篩選優秀學生。如果私立學校不遵守規定，公立學校可能要求比照辦理，不受政府約束。如果私立學校遵守規定，將會喪失自主權，與公立學校沒有差別，使公立學校欠缺效率的弊端在私立學校發生（Coons & Sugarman, 1990:56）。

## 3. 嚴重威脅公立學校的生存（Henig, 1994:70-71）

反對教育券最甚者來自於公立學校官僚體系。任何計畫如果牽動到教育專業人員、學生與家長權力及權威的解構與重整時，就須面對挑戰，也會引起現職人員的恐慌與焦慮。對現職教育者而言，保持現狀要比嘗試一個未知的構想來得穩當。他們擔心教育券若包括私立學校在內，部分政府經費流到私立學校，公立學校經費相對減少，將有礙公立學校的發展。其次，公立學校若辦學欠佳，教職員可能面臨失業的危險。再者，私立學校挑選優秀學生後，剩餘較難教養或學習表現不良者，由公立學校接收，公立學校在學生組成先天不足的情況下，難以發揮成效（Coons & Sugarman, 1990:55）。最後，公立學校責無旁貸肩負著多重教育目標，包括認知、態度、民主的觀念、對多元開放社會的包容，以及對國家歷史文化的認同等，培養國民重視個性，也尊重群性。但是教育券是個極端強調地方分權、權力下放的概念，如果各

校因此紛紛建立自己的特色，可能會導致全國人民缺乏共同中心思想的危機（秦夢群，1997:133；Catterall, 1984:28）。

## 4. 社會階層化現象更形惡化

弱勢家庭父母忙於生計，無暇亦不知從何處找尋資訊，以了解各校辦學情形，在資訊不完整的基礎上，很難為子女作出最佳選擇（Lee, 1993:125）。即使家長有心為子女找尋適合的學校，但美國幅員廣大，想要天天開車送子女越學區就學似有困難。相反的，高社經背景的家長對教育較為關注，也較有能力主動蒐集各校資訊，自備交通工具，使得富家子弟比貧窮子弟在選校的機會上占盡優勢。再加上教育券若包括私校在內，富家子弟補足差額後，進入品質較佳的私校就讀。因此教育券遭人垢病只是提供追求公平性、自由選擇的假象（秦夢群，1997:133；Henig, 1994:70）。此外，社會學的衝突論者指出，不同家庭背景對學校教育強調的價值不同。在教育券制度下，工人階級家庭傾向將子弟送到強調順從、聽命行事、守時等價值的學校。上層階級傾向將子弟送到強調創造力、獨立思考、挑戰權威等價值的學校。實施教育券的結果一方面可能阻礙社會流動，導致社會階級的複製現象（reproduction），另一方面也降低人們對不同群體的包容性（Catterall, 1984:29）。

# 七、比較

我國教育部研議推動的教育券，以及性質類似由省市政府發給私立高中職學生補助金，與美國實施的教育券有何不同，茲分述於下，以釐清教育券的基本精神。

## （一）背景及目標不同

1980年代以來，美國因為公立學校長期壟斷教育大餅，缺乏外在刺激與壓力，不思改進，以致中小學生學術表現在國際比賽中節節敗退，國家的競爭力大不如前。為了改進病入膏肓的現況，有識之士認為只有下帖猛藥，實施教育券政策，藉由自由市場競爭、優勝劣敗的機制，提升辦學績效，並改進教學品質，使美國學校教育起死回生，因此美國教育券的實施著眼於「效率」及「卓越」的目標。

我國推動教育券的背景主要是因為私校學生家長雙重賦稅的不公平，以及公私立學校學雜費差距太大，為縮短公私立學校差距，政府才研議以教育券直接補助學生。教育券類似「國民教育階段重度身心障礙學生教育代金」、

「殘障學生、殘障人士及低收入戶子女就學減免學雜費」及「公教人員子女教育補助費」，具有社會福利的性質。同時，省市府實施每學年補助私立高中職學生四千至一萬元的學雜費，均是希望達到受教機會均等的理想，所以我國的教育券著眼於「公平」及「正義」的目標。

### (二)實施的教育階段別不同

教育券本質上是讓學生「有權利」選擇想要就讀的學校。而有權利選擇的前題是學校的數量及提供的名額要非常多，藉由市場競爭，汰蕪存菁。如果學校數量不夠，學生自然沒有「選擇權」可言。義務教育是每位國民都應該接受的教育，學校數量多而且普及，這就是為什麼美國實施的教育券多在義務教育階段（幼稚園至高中）的主要原因，學生與家長在眾多的學校中才有選擇的權利與機會。反觀我國實施的教育券是在選擇性教育階段（高中職或大專學生），學校數及提供的名額是否足夠讓學生有充分的權選擇呢？選擇性教育的學校數量和普及化不及義務教育，在供不應求的情況下，辦學再差的學校還是有學生要唸，市場汰蕪存菁的功能難以發揮，學生選擇的空間也就有限。

### (三)實施的學校不同

美國的教育券旨在改進公立學校的品質，所以實施的範圍一直都鎖定在公立學校，只是有些學者認為教育券實施的範圍若包括私立學校，將更能督促其改進教學品質。但是為了避免改革過於激進，引起反彈，以及避免政府以公款補助私立學校，而導致違憲的爭議，教育券方案多以公立學校為主體。至於我國的教育券，旨在縮短公私立學校的差距，避免學生考進私立學校後，因學雜費太高而無法就學，所以實施的範圍以私立學校為限。

### (四)計算教育券面額的基準不同

美國教育券的面額約等於公立中小學學生的單位成本，所以如果學生就讀公立學校，只要帶著教育券到校，不需另行繳費。倘學生或家長對公立學校不滿意，想要進入私立學校，求取更佳的教育品質，只要補足私立學校學雜費與教育券的差額即可。至於我國省市府所發教育券的面額一學年新台幣四千至一萬元，缺乏計算的基準（王小芬，1996:141）。不過可以確知，該面額絕不等於公立高中職或大專每生的單位成本。其次，與美國學生不同，我國就讀公立學校的學生，仍需繳納學雜費。再者，在我國選擇性教育階段，

學生就讀私立學校多為不得已的選擇，進入私立學校後，繳交比公立學校還多的費用，但是能否像美國的教育券，繳交更高的學費，可獲得更佳品質的教育，則有待驗證。

### (五)領取教育券現金的對象不同

美國的教育券是學生只能拿到教育券，專供繳交學費之用，不可兌換成現金自行使用。學校收集入學學生的教育券後，向教育當局兌換教育經費，學校取得現金後，用到學生身上。而我國教育券的設計是學生或家長領取現金，且未規範使用用途，因而可能用在與教育無關的事項上。此外，美國學校收到教育券的多寡，完全視其吸引學生入學人數多寡而定，經由市場自由競爭，建立了學校辦學優劣與獎勵多寡的因果關係，因而增加各校努力辦學的誘因。而我國教育券的設計則是學生或家長拿到現金，這些現金並未回到學校，無法建立學校辦學良窳與獎懲之間的關係，也就無法激發學校努力辦學的誘因。

### (六)學校對滿足學生及家長需求的反應不同

美國「家長選擇學校計畫」在市場競爭運作下，不但在「量」上有很多的學校供學生及家長選擇，在「質」上也有多樣化的教育內涵以供選擇。所以另類學校、磁性學校及其他「家長選擇學校計畫」，均鼓勵學校發揮創意，展現特色，提供各式各樣的課程、教法、校風、教育理念、專長學科等，以吸引特定族群的顧客，滿足「小眾」的需求。由於該計畫是針對特定顧客，所以認同辦學理念者才會選擇該校就讀，在兩相情願的情況下，把學校與學生作最佳配對。反觀我國教育似乎都是以「大眾」為對象，甚少對受教者的需求加以區隔，發展多樣性的教育內涵，以滿足各種「小眾」的需求。再者，我國各級學校受到中央及地方種種教育法規的束縛（類似 Chubb & Moe 所稱的官僚體系）及聯考升學體制的影響，各校似乎很難發展獨特的辦學理念。同時，學生多是依聯考成績分發進入學校，學校似乎也不需太費心思考辦學特色，以吸引顧客。

### (七)學校訊息提供的重要性不同

學生及家長對各校資訊的掌握是教育券能否落實的關鍵，因此美國教育券的實施需要家長資訊中心的協助。該辦公室提供各校相關訊息，並安排學校與學生及家長見面，甚而實地參觀學校，希望學生及家長在資訊公開、透



明的情況下，因了解學校、認同學校而選擇就讀學校。反觀我國學生及家長在選擇學校時，資訊來源相當有限，大多依歷年考試成績排行榜決定就讀學校，甚少到學校去了解各校辦學情形，也甚少去了解學校辦學狀況是否適合自己的子女。

#### (八)弱勢家庭學生的自主性不同

中美教育券實施理念都是希望貧窮弱勢的學生，不要因為家庭社經背景而剝奪其接受教育的機會，進而影響其生涯發展。但在美國，弱勢家庭學生有主導權，藉著教育券提供的選擇權，在事前選擇教學品質較佳的學校就學，進而有助於其未來的生涯發展，跳脫階級複製的不利環境。反觀我國則是在學生經聯考分發，就讀私立學校後，再經由教育券的實施，事後給予補助，學生對於就讀的學校沒有主動的選擇權，只有被動的接受權，這麼一來，也就難以協助弱勢學生跳脫不利的環境。

整體而言，我國教育部研擬推動的教育券及省市府對私立高中職學生實施的是學雜費補助金，對照美國教育券的基本內涵，似乎有以下的差異。第一，我國的教育券沒跟著學生走，也就是說學雜費補助金並沒有跟到學生所唸的學校。第二，我國學雜費補助的金額四千至一萬元，不等於每生教育的單位成本。第三，我國私立高中職的學雜費補助並未建立學校獲得的教育經費與就讀該校學生人數間的因果關係。

### 八、啓示與建議

美國的教育券給了我國許多實施教育券的啓示，其中最重要的是推動教育券政策的兩個前提：(一)學校數量要多且各校辦學內涵、特色要多樣化，學生及家長的選擇權才能發揮；(二)建立學校教育經費與招生人數多寡的因果關係，學校才有改進辦學品質的誘因。我國的環境是否適合推動教育券呢？近來大學聯招錄取率雖然高達60%，但是仍是供不應求，辦學再差的學校仍有學生就讀，實施教育券的條件尚不成熟。至於幼稚園到高中職階段，筆者嘗試從上述兩個前提加以分析。

#### (一)幼稚園教育

職業婦女的增加對幼稚園及托兒所的需求迫切，尤其是都市化程度極高的台北市，在公立幼稚園一位難求的情況下，立案與未立案的幼稚園及托兒

所到處林立，素質良莠不齊，但不管立案與否，各園、所都強調辦學特色，以吸引家長及學生，滿足了實施教育券的第一個前提。台北市政府八十七年八月推動幼兒教育券政策，家長如果受限於名額，無法送子女到公立幼稚園或托兒所時，可為子女選擇任何一所已立案的私立園、所，運用政府發給的教育券抵免部分學雜費，少繳一些費用，各園、所彙集收到的教育券向市政府兌換現金，若能吸引愈多的顧客上門，就能領取愈多的教育經費。這種以市場機能為運作基礎的教育券，滿足了家長自由選擇權，也建立起辦學良窳與獎懲間的關係，使得已立案的園、所努力於提升教育品質，以吸引客戶，未立案的園、所遭到淘汰，或激勵其辦理立案。筆者以為台北市實施的幼兒教育券政策可說是真正地掌握住教育券的精神。至於實施後能否達到預期的目標，有賴後續的評估研究。

#### (二)義務教育

近來國內教育改革的浪潮風起雲湧，部分家長不滿傳統制式的學校教育，而為子女選擇了學費昂貴的森林小學、毛毛蟲學校、種籽學苑等體制外學校（或稱另類學校），引人關注，教育部近期宣稱要讓這些體制外屬於義務教育階段的學校合法化，由於義務教育學校數量多，加上體制外學校的辦學理念與內涵有別於傳統學校，因此符合實施教育券的第一個前提。義務教育既然是每位國民都應該接受的教育，而且政府也已經將體制外學校合法化，因此筆者建議政府對於選擇就讀義務教育階段的體制外學校與私立學校的學生，應發給教育券，學生將教育券交給就讀的學校去兌換教育經費，惟學生須另行補足學雜費與教育券面額的差額。這些學校若能獲得學生及家長的認同，就能收到愈多的教育券，領取愈多的教育經費。這種作法一方面尊重學生及家長對不同教育理念、教育內涵的選擇權與學習權，另一方面學校也有了努力發揮辦學特色的誘因。

#### (三)高中、職教育

國內高中職數量已供過於求，教育當局也積極協助其轉型為綜合高中，辦學內容趨向多樣化，實施教育券的第一個條件已經成熟。目前政府發給私立高中職學生現金的學雜費補助方式，並未納入市場機能的精神，辦學績效與學校獲得的教育經費無關，屬社會福利性質，只能稱為教育補助，並未掌握教育券的精髓。如果政府有心推動高中、職教育券政策，筆者建議對於名為教育券，實為教育補助的政策予以修正，回歸教育券的基本精神。讓學生

領取教育券憑單，而非現金，學生將教育券交給就讀的私立學校，由學校向政府兌換現金。如此一來，學生可以少繳相當於教育券面額的學雜費，辦學優良的學校如果受到學生及家長歡迎，可獲得教育券補助金的增強，而辦學欠佳的學校將遭淘汰，競爭的結果會使高中職教育品質獲得提升。

## 九、結語

如果依照教育部的構想實施教育券，每年所需經費龐大，在教育經費捉襟見肘之際，尤其是在憲法對教科文預算的保障條款刪除後，教育券該如何實施才能掌握其精髓，達到增進教育機會均等、促進學校良性競爭、滿足學生及家長的自由選擇權等目標，並且杜絕美國實施教育券可能帶來的弊端是教育決策者必須深思的。另外，台北市實施的幼兒教育券亦應追蹤評估其成效，作為其他各級教育實施教育券的參考。

## 註釋

- 註1：八十六年四月九日中央日報。  
 註2：資料來源：教育部統計處。  
 註3：八十六年四月九日聯合報。  
 註4：資料來源：高雄市政府教育局。  
 註5：資料來源：台灣省政府教育廳。  
 註6：資料來源：台北市政府教育局。  
 註7：八十七年七月二十二日中國時報。

## 參考書目

- 王小芬（民85）。教育券制度可行性之研究。高雄：國立高雄師範大學教育系碩士論文。  
 馬信行（民85）。國民教育公辦民營之可行性研究，台北：教育部。  
 秦夢群（民86）。教育行政—實務部分，台北：五南。  
 教育部（民83）。中華民國第七次全國教育會議實錄，台北：教育部。  
 教育部（民84）。中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景，台北：教育部。  
 教育部（民86）。中華民國教育統計，台北：教育部。

- 盧美貴（民86）。台北市兒童教育券政策研究，台北：台北市政府教育局。  
 Catterall, J. S. (1984). *Education Vouchers*. Phi Delta Kappa Educational Foundation. Bloomington, Indiana.  
 Center for Education Reform. (1996). *School Reform in the United States: State by State Summary*. ERIC: ED396366.  
 Chubb, J. E., & Moe, T. (1990). *Politics, Market, and America's Schools*. Washington D. C.: Brookings Institution.  
 Chubb, J. E., & Moe, T. (1992). Educational choice: Why it is needed and how it will work. In C. E. Finn & T. Rebarber (Eds.), *Education Reform in the '90s*. New York: Macmillan Publishing Company.  
 Cookson, P. W. (1994). *School Choice: The Struggle for the Soul of American Education*. New Haven: Yale University Press.  
 Coons, J. E., & Sugarman, S. D. (1978). *Education by Choice: The Case for Family Control*. Berkeley: University of California Press.  
 Coons, J. E., & Sugarman, S. D. (1990). The private school option in systems of educational choice. *Educational Leadership*, 48(4), 54-56.  
 Elam, S. M. (1990). Trends in support for parental choice. *Phi Delta Kappan*, (September), 43-44.  
 Elam, S. M. (1995). *How America Views Its Schools: The PDK/Gallup Polls, 1969-1994*. ERIC: ED380891.  
 Elmore, R. F., & Fuller, B. (1996). Empirical research on educational choice: What are the implications for policy-makers? In B. Fuller, R. F. Elmore, & G. Orfield (Eds.), *Who Chooses? Who Loses?* (pp.187-201). New York: Teachers College, Columbia University.  
 Fuller, B., Elmore, R. F., & Orfield, G. (1996). Policy-making in the dark: Illuminating the school choice debate. In B. Fuller, R. F. Elmore, & G. Orfield (Eds.), *Who Chooses? Who Loses?* (pp.1-21). New York: Teachers College, Columbia University.  
 Guthrie, J. W., & Reed, R. J. (1986). *Educational Administration and Policy: Effective Leadership for American Education*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.  
 Henig, J. R. (1994). *Rethinking School Choice: Limits of the Market Metaphor*. Princeton: Princeton University Press.  
 Johns, R. L., Morphet, E. L., & Alexander, K. (1983). *The Economics and Financing of Education*. 4th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.  
 Kemerer, F. R., & King, K. L. (1995). Are school vouchers constitutional? *Phi Delta*

- Kappan, 77(4), 307-311.
- Lee, V. E. (1993). Educational choice: The stratifying effects of selecting schools and courses. *Educational Policy*, 7, 125-148.
- Lieberman, M. (1989). *Privatization and Educational Choice*. New York: ST. Martin's Press.
- Linda, M. (1991). *Why Conventional Education Reform Fails: The Case of Market-Based Restructuring*. ERIC: ED397210.
- McGee, J. C., & Kissane, B. (1994). *The Educational Voucher: Are We Ready for It?* ERIC: ED379767.
- Smith, K. B., & Meier, K. J. (1995). *The Case Against School Choice*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Thomas, R. G. (1993). Tuition tax credits and vouchers: Political finance alternatives rather than rational alternatives to educational finance. *The ERIC Review*.
- Wells, A. S. (1993). Public funds for private schools: Political and First Amendment considerations. *American Journal of Education*, 101(3), 209-233.
- Witte, J. F. (1996). Who benefits from the Milwaukee Choice Program? In B. Fuller, R. F. Elmore, & G. Orfield (Eds.), *Who Chooses? Who Loses?* (pp.118-137). New York: Teachers College, Columbia University.
- Yamashiro, K., & Carlos, L. (1995). *Private School Vouchers*. ERIC: ED392133.

## Educational Voucher Policy in the R.O.C. : What We Learn from the U.S.A. Experience

*Bih-Jen Fwu*

### Abstract

During the past few years, the ROC Ministry of Education (MOE) has been making great efforts to narrow the gap between public and private schools. A proposed plan of educational vouchers, offering each student enrolled in private post-junior-high schools NT\$10,000 a year, has been considered one way of carrying out these efforts. However, the proposal has caused a great controversy, because the implementation of the plan costs an enormous amount of money—about one tenth of the MOE's annual budget. Educational voucher plans have been at issue for decades in the U.S.A. By introducing market force into the educational system, voucher plans have attempted to improve the quality of education, to provide equal opportunity of education for the under-privileged, and to give parents freedom to choose schools for their children. The ROC's plan claims goals similar to those of U.S.A. plans, but its design does not seem to catch the essence of vouchers. This article attempts to learn lessons from the U.S.A. and to provide policy implications for the ROC.

Keywords: educational vouchers, family choice, school choice, parental choice